

# **LA SEGURIDAD PUBLICA DE ESPAÑA EN EL CONTEXTO SUPRANACIONAL**

**RAFAEL GARCIA HERRANZ  
JUAN RAMOS HERRAIZ**

Tenientes Coronales de la Guardia Civil  
Licenciados en Derecho

## **INTRODUCCION**

El acelerado proceso de cambio que viven las sociedades del mundo occidental les ha llevado a la creación de espacios comunes de actuación y a la adopción de políticas uniformes en los más variados campos, entre los que se halla la seguridad.

Esta circunstancia, unida al hecho de que la delincuencia ha experimentado en los últimos tiempos una incesante movilidad, sin que las fronteras hayan representado barreras difíciles de superar, ha llevado a los diversos países a estrechar lazos y diseñar y crear mecanismos de intercambio de información que permitan dar una respuesta adecuada a esa lacra societaria.

Al estudio de dichos mecanismos se dedica este artículo; uno de ellos, la INTERPOL, es de espectro mundial y de su estructura forma parte el Cuerpo Nacional de Policía, sin que la Guardia Civil pueda acceder directamente al banco de datos que contiene esa Organización.

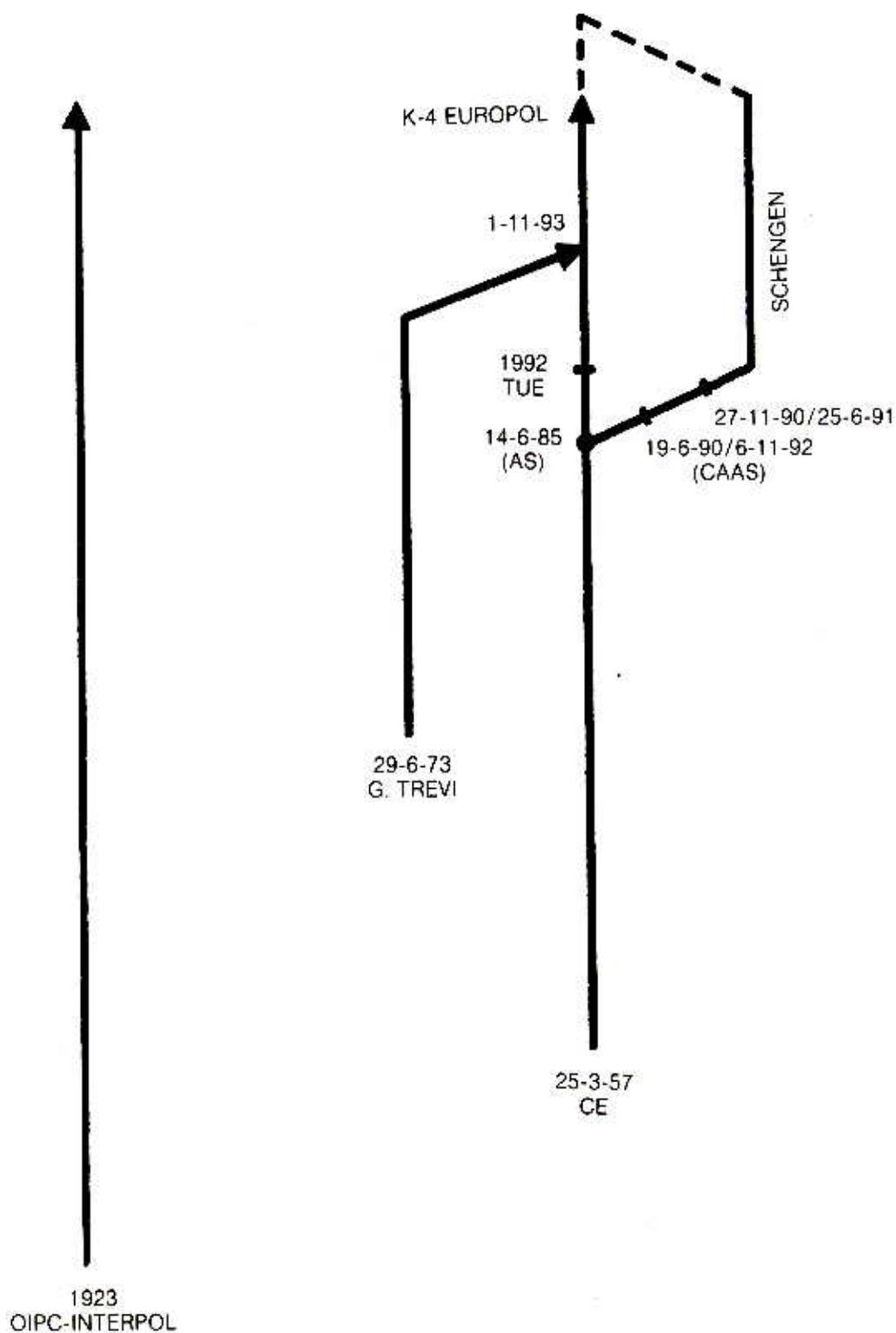
Los demás Organismos se circunscriben al ámbito europeo; es el caso de la EUROPOL, surgida en el marco de la Comunidad Europea y de la que forman parte todos los países que la integran y de Schengen, constituido por los países de la CE que querían una vía rápida en la supresión de controles aduaneros y policiales en las fronteras interiores del espacio común, frente a las reticencias de aquellos países que por carecer de fronteras comunes (Reino Unido e Irlanda) o por tener que adoptar medidas especiales con países con los que ha mantenido relaciones armoniosas, cual es el caso de Dinamarca con los países nórdicos, deseaban una vía lenta en la supresión de los controles

interiores y el traslado de las formalidades aduaneras a las fronteras exteriores del espacio común europeo.

Junto a estos Organismos actualmente existentes no podemos dejar de referirnos a los

Grupos TREVI, hoy desaparecidos pero que jugaron un importante papel en las relaciones inter-Cuerpos policiales europeos y cuyos trabajos marcaron, sin ningún género de dudas, el devenir de estas relaciones.

**ESQUEMA POLICIAL EUROPEO**



## OIPC-INTERPOL

### 1. Generalidades

La Organización Internacional de Policía Criminal es el organismo interpolicial más antiguo de los actualmente existentes y, por otro lado, a juzgar por sus resultados, es también, sin ningún género de dudas, el más importante.

La OIPC-INTERPOL ha venido ofreciendo importantes servicios a las policías judiciales de los países adheridos que, en el momento actual, son la mayor parte de los del mundo, concretamente 175 (octubre 1995). Sin embargo, sus posibilidades de cooperación quedan limitadas por la variedad de legislaciones, tanto en materia de derecho penal sustantivo como procesal-penal, existente entre los países que se hallan integrados, las que INTERPOL debe respetar. Ello impide establecer una doctrina universalmente válida para todos los Estados, y, por otra parte, dentro de la órbita de INTERPOL es difícil, por no decir imposible, el intercambio de cometidos operativos de policía judicial, hasta el extremo que al miembro de policía judicial en misión oficial en el extranjero no se le otorgan más poderes que los de un simple particular, ya que, aunque se le pueda autorizar a estar presente en alguna investigación, no puede participar activamente en las mismas ni proceder a detención alguna.

### 2. Fines

La OIPC tiende a:

- Ejecutar y promover, lo más ampliamente posible, la mutua asistencia entre todas las Autoridades de Policía Criminal, dentro de los límites de las leyes vigentes en los diferentes países y en armonía con el espíritu de la "Declaración Universal de Derechos Humanos".
- Establecer y desarrollar las instituciones destinadas a contribuir, de manera eficaz, a la prevención y supresión de la delincuencia de carácter común.

Esta asistencia internacional es llevada a cabo por el citado Organismo, desde su sede central de Lyon y desde las capitales sede de las Oficinas Centrales Nacionales, mediante el facilitamiento de información sobre:

- Personas buscadas o sospechosas.
- Personas sobre las que se desea conocer, en un plano internacional, información complementaria sobre las mismas (hipo-

téticas requisitorias de detención, *modus operandi*...).

- Personas de interés internacional sospechosas de cometer delitos en un tiempo próximo.

Es más, en un futuro próximo y de forma progresiva se ha previsto la incorporación al sistema informalizado de fotografías de personas, huellas dactilares e, incluso, las fotografías de las obras de arte y objetos de valor robados.

### 3. Organización

#### 3.1. Asamblea General

Se celebra anualmente y a ella asisten las delegaciones de los Estados miembros, actuando como presidente de la delegación el Jefe de la Oficina Central Nacional, cuya presencia es preceptiva.

En las reuniones de la Asamblea se delibera sobre temas de interés general que afecten a la cooperación policial internacional, medidas a adoptar en la lucha contra la delincuencia, finanzas de la Organización y designación de las personas responsables del funcionamiento de la misma.

#### 3.2. Comité Ejecutivo

Esta compuesto por un presidente, tres vicepresidentes y nueve vocales.

El artículo 22 del Estatuto le concede atribuciones propias y cuida de que se lleven a cabo las decisiones tomadas en la Asamblea General.

El presidente es elegido por cuatro años y los demás por un período de tres años. La reelección inmediata para estos cargos está prohibida, a fin de permitir dar paso a representantes de otros países.

En 1964 se tomó la decisión de que los cargos del Comité Ejecutivo se repartieran por continentes: tres para el africano, tres para el americano, tres para el asiático y cuatro para el europeo. Al mismo tiempo se estipuló que el presidente y los tres vicepresidentes debían pertenecer a continentes distintos.

#### 3.3. Secretaría General

##### 3.3.1. Status

Es el órgano más importante de la Organización, auténtico estado mayor, encargado de coordinar el funcionamiento de toda la OIPC.

No depende de Gobierno alguno y su finalidad es la de trabajar para la comunidad internacional a la que sirve.

Está dirigida por un secretario general elegido por la Asamblea General por un período de cinco años. Su cargo es reelegible y actúa bajo la supervisión del Comité Ejecutivo.

### 3.3.2. Cometidos

Vienen enunciados en el artículo 26 del Estatuto, siendo los siguientes:

- a) Aplicar las decisiones de la Asamblea General y del Comité Ejecutivo.
- b) Actuar como centro internacional de la lucha contra la delincuencia de derecho común.
- c) Actuar como centro técnico y de información.
- d) Tener a su cargo la administración general de la Organización.
- e) Mantener el enlace con las autoridades nacionales e internacionales, tramitando las cuestiones de investigaciones criminales por conducto de las Oficinas Centrales Nacionales.
- f) Preparar y editar cuantas publicaciones se consideren de interés.
- g) Organizar y ejecutar los trabajos de secretaría en las reuniones de la Asamblea General, del Comité Ejecutivo y, cuando las haya, de todos los demás órganos de la Organización.
- h) Preparar un plan de trabajo para el año siguiente, que presentará al examen y aprobación del Comité Ejecutivo y de la Asamblea General.
- i) Mantener en todo lo posible un contacto directo y constante con el presidente de la Organización.

### 3.3.3. Estructura

La Secretaría General se estructura en "Divisiones", siendo éstas:

- 1.ª Administración General. Su función primordial es la de suministrar a las otras Divisiones los medios para llevar a cabo su cometido, para lo que dispone, entre otros medios, de los recursos proporcionados por los Estados miembros.
- 2.ª Coordinación internacional de los asuntos criminales. Su misión fundamental consiste en estudiar los asuntos criminales internacionales, bien a petición de las Policías de los países miembros o por su propia iniciativa.
- 3.ª Estudios. Se encarga de la elaboración de informes y estudios relativos a las cuestiones jurídicas y técnicas relacionadas con la Policía, así como de preparar las reuniones destinadas a favorecer el intercambio de ideas.

Hasta 1980 existió una cuarta División, dedicada a la Revista Internacional de Policía Criminal, que tenía la responsabilidad de editar la revista del mismo nombre. A partir de esta fecha quedó encuadrada en la tercera División.

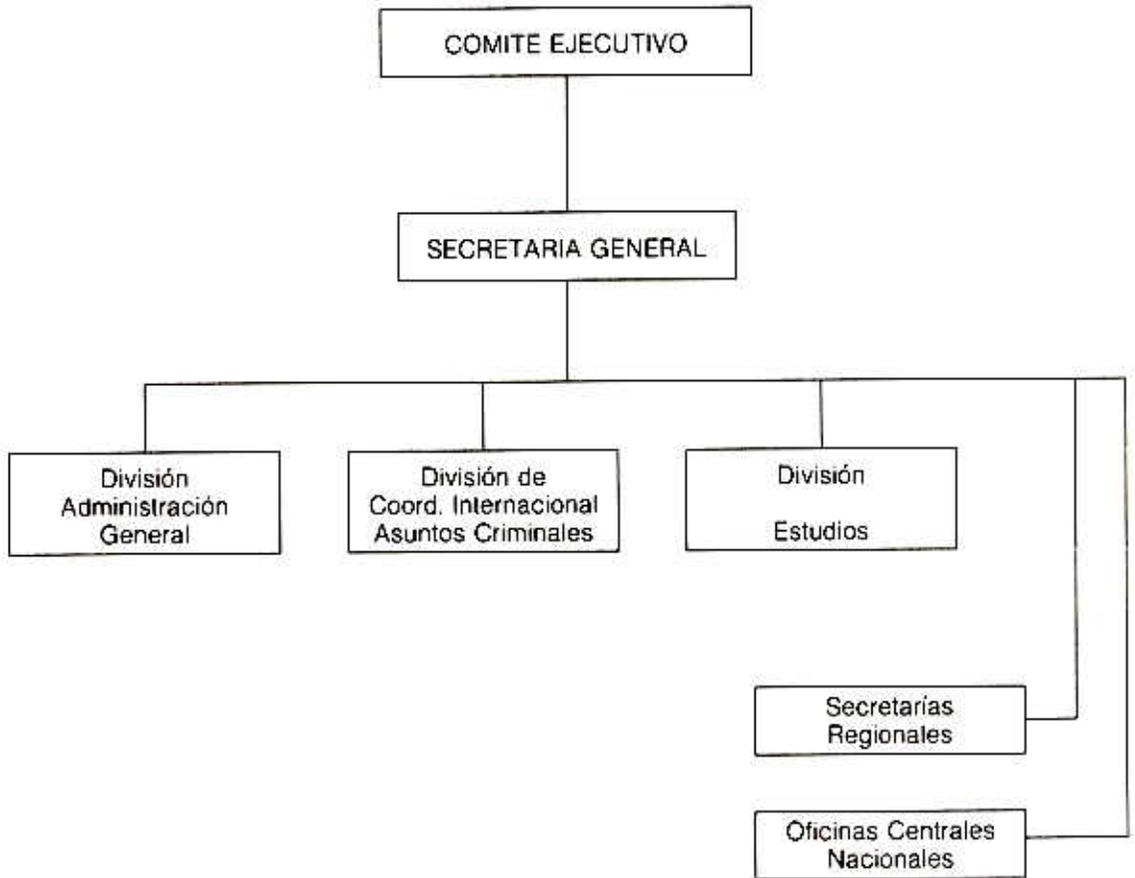
### 3.4. Secretarías Regionales

Hasta ahora la única existente es la europea, constituida el año 1986. Depende de la Secretaría General y tiene como cometidos los de esta Secretaría aplicados al ámbito europeo.

### 3.5. Oficinas Centrales Nacionales

Hay una en cada país miembro para apoyo de la Oficina Internacional de Policía Criminal y auxilio de las demás Oficinas Centrales Nacionales.

**OIPC-INTERPOL**



## EVOLUCION DE INTERPOL

Año	Lugar	Actividad	Observaciones
1916	Mónaco	Se celebra una reunión con la idea de crear una Organización de Cooperación Internacional en materia judicial.	Auspiciada y organizada por Alberto I de Mónaco.
1920	Nueva York	Reunión de Jefes de Policía. Se acuerda la necesidad de una colaboración entre las Policías de los principales países para facilitar documentos e informaciones.	
1923	Viena	Se celebra el Primer Congreso Internacional de Policías, con asistencia de los Jefes de Policía de siete países y representantes de otros veinte. Se decidió la creación de la Comisión Internacional de Policía Criminal (CIPC) de carácter permanente para la cooperación policial, con intercambios constantes de información sobre delincuentes internacionales. Sede: Viena.	A iniciativa del Jefe de la Policía de Viena.
1926-1930			Crisis económica en USA y caída de la bolsa de Nueva York con graves repercusiones en Europa. Norteamericanos dejan de invertir en Europa, retiran fondos y originan una crisis económica en Europa, el paro aumenta y con ello la criminalidad.  Austria fue ocupada y perdió su independencia.
1938		Se transfiere la sede de la CIPC a Berlín, donde quedan depositados los archivos.	
1939		Alemania pretende que la Asamblea General se celebre en Berlín (nueva sede); la reunión no tiene lugar y la CIPC prácticamente deja de existir, paralizándose las relaciones policiales internacionales.	
1945		Los archivos de la CIPC fueron destruidos por el ejército ruso, al entrar en Berlín, salvo los que pudo salvar el miembro de la Policía Judicial alemana Carlos Zindel que entregó en Stuttgart a los aliados.	
1946	Bruselas	Se reconstituyó la CIPC, se adoptó un nuevo Estatuto y se transfirió la sede a París. A partir de entonces se celebra cada año la reunión de la Asamblea General.	Asisten representantes de 17 países.

Año	Lugar	Actividad	Observaciones
1949	Berna	18 Reunión AG. Se crean y asumen los símbolos (emblema y bandera) de la Organización.	<u>Emblema:</u> Espada en vertical: Acción de la Policía. Balanza: justicia. Globo terráqueo: Actividad desarrollada en lo universal. Ramos de olivo: Actúa con fin de paz social. <u>Bandera:</u> Color azul y blanco: Los usados por la mayoría de Organizaciones Internacionales. Cuatro rayos: Rapidez acción por radiocomunicaciones.
1950			35 miembros.
1955			50 miembros, estando representados los cinco continentes.
1956	Viena	25 AG. Se modifican el Estatuto y el Reglamento General y la CIPC pasa a convertirse en la OIPC-INTERPOL.	El Estatuto fue sometido a examen de los Ministros de Asuntos Exteriores de los 50 Estados miembros sin que ningún país denunciase sus cláusulas.
1962		Se inició la celebración de Conferencias Regionales por continentes para estudiar la problemática de la delincuencia en su región.	No tienen periodicidad fija o regular.
1965			95 países.
1967	Kioto	36 AG. Se modifica el artículo 58 del Reglamento. Además del inglés y francés se adopta el castellano como lengua de trabajo de los servicios permanentes de la Organización. 40 AG. Se aprueba acuerdo de cooperación con ECOSOC.	Se llega a los 100 países aliados.
1971	Ottawa		Sobre intercambios de información y documentación, consultas, cooperación técnica y presencia de observadores en reuniones.
1973		Cincuentenario. Se modifica el emblema (actual).	
1975	Buenos Aires	44 AG. Se incorpora el árabe como idioma de trabajo.	
1976		La sede de la Organización sufrió un grave atentado, con destrucción del laboratorio fotográfico.	
1980			Se dispone de 3.338.846 fichas nominativas de personas, 179.256 fichas dactiloscópicas y 7.140 fichas fotográficas de delincuentes internacionales altamente especializados. Son 133 los países miembros.
1994			164 países miembros.
1995			175 países miembros.

## RED RADIOTELEGRAFICA DE INTERPOL

Año	Acción	Observaciones
1923		Los responsables de la CIPC consideraron necesaria la creación de una red radiotelegráfica autónoma.
1927	La Conferencia Mundial de Radioelectricidad (Washington) concede una banda de frecuencia para uso de servicios internacionales de Policía.	
1929	Tiene lugar el primer contacto entre los cinco países europeos agrupados alrededor de una emisora central.	El sistema de transmisión utilizado es el morse por. Su menor coste y simplicidad de instalaciones. La superación de problemas lingüísticos y ventajas de explotación ya que la emisión de una estación puede ser captada simultáneamente por otros países.
1949	Se aprueba el Reglamento de las Radiocomunicaciones de Policía para regular el funcionamiento de la red Radio "Interpol".	
1954	Las emisoras nacionales se agrupan por zonas geográficas en torno a una emisora regional y éstas a su vez conectan con la emisora central. (Pompone, 1954... San Martín d'Abbat, 1969.)	
1966	Entra en funcionamiento la estación de Belgrado.	Permite que todos los países europeos miembros (salvo Grecia) dispongan de enlace directo o indirecto con la red radiotelegráfica.
1979	Se aprueba un nuevo Reglamento de Radiocomunicaciones Internacionales de Policía.	La necesidad venía impuesta a tenor de los nuevos medios de transmisión existentes (vr.gr. radiotelegrafía a impresión directa y la fototelegrafía) y las reglas de utilización de las mismas.
1995		Las estaciones de radio están distribuidas en 7 zonas geográficas: 1 a 3, Europa; 4, América del Sur; 5, África; 6, América del Norte; 7, Asia y Oceanía.

## GRUPOS TREVI

### 1. Generalidades

Se trata de una serie de grupos, hoy desaparecidos, que desempeñaron un importante papel en las relaciones entre los Cuerpos policiales europeos en diversos campos, pero sobre todo en la lucha contra la droga y el terrorismo.

El nombre con el que se les conocía dimanaba del lugar en el que tuvo lugar su impulso fundacional, el palacio TREVI DE ROMA y, concretamente, en la reunión allí celebrada los días 1 y 2 de diciembre de 1975 por los Ministros de Justicia e Interior de los Estados integrantes, en aquella fecha, del Consejo Europeo.

La constitución formal, con la firma del acta fundacional, tendría lugar más tarde, el 29 de junio de 1976, en Luxemburgo, durante la 1.ª Conferencia de los mencionados Ministros de Justicia e Interior.

Inicialmente formaron parte de estos grupos Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, y en el momento de su desaparición los integraban los doce Estados miembros de la CE, siendo de significar que España y Portugal entraron en la Organización como observadores el 27 de marzo de 1979 y pasaron a ser miembros de pleno derecho a partir de la fecha de ingreso de ambos en la CEE (1986).

Los Grupos TREVI actuaron a nivel intergubernamental, fuera de las competencias de las Instituciones europeas que, en consecuencia, no podían emitir juicios de valor sobre sus actividades. La presidencia de TREVI era la misma que la del Consejo de Ministros de la CEE y el Estado que ostentaba la Presidencia facilitaba a TREVI la Secretaría que, por tanto, cada 6 meses se trasladaba de una capital a otra.

Estos Grupos desaparecieron el 1 de noviembre de 1993 al entrar en vigor el Tratado de la Unión Europea, el popularmente conocido como Tratado de Maastricht, y con él la red TREVI se integró en su Tercer Pilar, referente a las políticas policial y judicial comunes.

### 2. Organización

La red se estructuraba en:

- Conferencias de Ministros de Interior/Justicia encargados de adoptar acuerdos.
- Comisión de Altos Funcionarios, a la que se encomendaba el análisis de los trabajos de los Grupos, la selección de sus con-

clusiones y su elevación a la Conferencia de Ministros.

— Grupos TREVI, siendo éstos:

- Grupos TREVI I: Terrorismo.
- TREVI II: Cooperación policial (formativa, operativa y técnica).
- TREVI III: Droga y criminalidad organizada a nivel internacional.
- TREVI 92: Coordinación de actividades de Grupos TREVI con vistas a la problemática específica que se derive de la entrada en vigor del "Acta Unica" y concretamente de la supresión de fronteras intracomunitarias.

### 3. Objetivos

En un principio se establecieron como tales:

- Combatir el terrorismo, a través de ayudas recíprocas e intercambio de informaciones sobre actos y planes terroristas.
- Intercambio de experiencias técnicas en las parcelas de actividad de las respectivas competencias ministeriales.
- Intercambio de funcionarios de policía y de aspectos formativos de éstos.
- Cooperación policial frente a ataques contra la aviación civil y en materia de protección y seguridad de poblaciones civiles (instalaciones y transportes nucleares, lucha contra catástrofes nacionales; incendios, etc.).

Posteriormente se fueron abrogando nuevas competencias y así se extendió el ámbito funcional a combatir el narcotráfico y la criminalidad organizada y a la cooperación técnica y en temas formativos.

Dichos objetivos se cubrieron a través del intercambio de informaciones, experiencias y actuaciones en muy diversos campos, entre otros:

- Tráfico ilegal de armas y explosivos.
- Secuestro de aeronaves.
- Lista de organizaciones terroristas europeas y árabes.
- Información sobre terrorismo de extrema derecha e izquierda.
- Intercambio de estrategias en la lucha contra el terrorismo.
- Información sobre conexiones entre terrorismo-crimen organizado y terrorismo-violencia de motivación política.
- Informaciones sobre reinserción y cumplimiento de penas de terroristas.

- Intercambio informativo sobre tráfico de estupefacientes (rutas, organizaciones, modus operandi...).
- Experiencias en el tratamiento de asaltos a mano armada, secuestros y rescates.
- Información sobre "extranjeros indeseables".
- Tratamiento sobre manifestaciones y alteraciones del orden público, con intercambio de información sobre sus agentes provocadores.
- Intercambio de técnicas formativas policiales.
- Información sobre metodologías y técnicas policiales.
- Establecimiento de estrategias comunes de lucha contra las formas más graves de delincuencia internacional organizada (blanqueo de dinero, trata de blancas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes...).

## CE-EUROPOL

### ANTECEDENTES

En 1957 se firma en Roma el Tratado de creación de la Comunidad Económica Europea, con la pretensión de establecer un espacio común europeo en el que quedasen garantizados, entre otros aspectos, además de los de tipo económico-fiscal, los concernientes a la libre circulación de personas, con supresión de las restricciones a los desplazamientos entre los Estados miembros.

A este respecto, en el artículo 3.º del Tratado se afirmaba textualmente que "la acción de la Comunidad supone en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado... la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas...".

Posteriormente, el Acta Unica Europea, firmada el 28 de febrero de 1986, reformó sustancialmente el Tratado de la CEE y dio una mayor profundidad a la noción de la libre circulación de personas.

Por su artículo 13 se introducía un nuevo artículo en el Tratado de Roma, el 8A, del siguiente tenor: "el mercado interior implicará un espacio sin fronteras, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales esté garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado".

En consecuencia, el Acta instaba a la creación de un espacio europeo sin fronteras interiores en el que quedasen garantizados esos cuatro movimientos (personas, capitales, servicios

y mercancías) y precisaba que dichos objetivos debían ser alcanzados antes del 31 de diciembre de 1992.

Al mismo tiempo, para compensar los riesgos que conllevaba la inexistencia de controles en las fronteras internas, establecía la adopción de una serie de medidas, cuyo denominador común era la mayor cooperación entre los Estados. Tales medidas, en esencia, se referían a la cooperación judicial en materia penal y extradición, la cooperación en materias de inmigración, por medio de una política común de visados y de admisión de extranjeros, el intercambio de información a través de un Sistema Europeo de Información (EIS) por medios automatizados y por medios convencionales, la cooperación en los controles y vigilancia de las fronteras exteriores, y el intercambio de funcionarios de enlace y cursos de formación comunes.

Sin embargo, y pese a lo acordado en el Acta de la Unión Europea, los objetivos, una vez cumplida la fecha límite, no se alcanzaron. La supresión de fronteras físicas demostró ser uno de los temas más delicados del mercado único y de las cuatro libertades mencionadas en el artículo 8A del Tratado Constitucional de la CEE, como necesarias para la consecución del mercado interior, es probablemente la libre circulación de las personas aquella en la que se ha avanzado con más lentitud, lo que ha propiciado que en repetidas ocasiones la Comisión se haya dirigido al Consejo y al Parlamento Europeo exponiendo la necesidad de acelerar los trabajos para la abolición de los controles a las personas en las fronteras intracomunitarias, sin que esa libertad de ir y venir pueda implicar una merma de la seguridad pública.

Ese mismo año (1986), a iniciativa del Reino Unido se aprobó la creación del Grupo "ad hoc" sobre Inmigración. Este Grupo, integrado por altos funcionarios pertenecientes a diversos Ministerios, cuya presidencia corresponde semestralmente al Estado que ostenta la presidencia de la Comunidad y en cuyo Consejo de Ministros se cuenta con una Secretaría Permanente, se marcó también como objetivo el de forzar un sistema que, sin abrir la vía a los abusos, facilitase la libre circulación de personas en el marco comunitario y terminara por abolir las formalidades en la frontera a los ciudadanos de la Comunidad Europea.

Fruto de los trabajos de este Grupo fue la elaboración de un Convenio, firmado en Dublín el 15 de junio de 1990 por los Estados miembros de la Comunidad, a excepción de Dinamarca; la finalidad del Convenio era la de fijar los

criterios por los que debían regirse las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros y la de determinar qué Estado miembro debía examinar dichas solicitudes. Este Convenio representó un hito en la temática de la circulación de personas y, en esencia, vino a constituir el primer instrumento jurídico de la puesta en práctica del mercado interior en esa materia, superando, de este modo, las meras declaraciones teóricas imperantes hasta entonces.

El Grupo "ad hoc" inició más tarde el estudio de otro proyecto de Convenio sobre los controles a llevar a cabo en las fronteras interiores de los Estados miembros, si bien los avances en este campo presentaron serias dificultades en lo concerniente a una política común de visados, dificultades que aún no han sido superadas.

A finales de 1988 y primer semestre de 1989 se iba a dar un nuevo impulso en el tema de la circulación de personas. En efecto, en diciembre de 1988, el Consejo Europeo, reunido en Rodas, recomendaba que se coordinasen las acciones emprendidas, a la vez que instaba a los Estados miembros a que intensificasen los esfuerzos en los campos en los que los progresos no habían sido todo lo rápidos que se esperaban, entre los que se encontraba la libre circulación de personas.

Al objeto de materializar esa recomendación y por lo que concierne a la libre circulación de personas, el Consejo solicitó a cada Estado miembro que designase un Coordinador, formándose de este modo un "Grupo de Coordinadores" que se institucionalizó, como tal, durante la presidencia española en el primer semestre de 1989.

Fruto de las reuniones durante este semestre fue el Documento de Palma, así denominado por haber sido adoptado en la reunión de Palma de Mallorca y que fue aprobado por el Consejo Europeo en Madrid. El Documento se refería a dos tareas principales encomendadas al Grupo de Coordinadores, a saber: Coordinar, estimular y desbloquear el conjunto de los trabajos intergubernamentales y comunitarios en el ámbito de la libre circulación de personas y elaborar un informe sobre la libre circulación de personas y la consecución de un espacio sin fronteras interiores, en el que se indicasen los foros competentes en esta materia, así como las medidas que debían adoptarse y su calendario de aplicación.

Desde la aprobación del Documento de Palma, el Grupo de Coordinadores llevó a cabo una labor encomiable que quedó reflejada en el hecho de asegurar que los doce Estados miembros cumplieren todos los requisitos ne-

cesarios para que se respetasen los plazos en lo que concierne a la remoción de los obstáculos que impedían la realización de una "Europa sin fronteras".

Es de significar que a diferencia de otros grupos que, a distintos niveles, trabajaban en la temática de la libre circulación de personas, este Organismo fue establecido por decisión del Consejo Europeo y ejerció sus actividades en el marco de las Comunidades Europeas.

Por último, en 1992 se aprobó el Tratado de la Unión Europea, más conocido como Tratado de Maastricht, en honor a la ciudad en que se firmó, y en él la materia de la libre circulación de personas experimentó un nuevo relanzamiento, con la creación del Comité K.4, al que se encomendó llevar a buen término las disposiciones de dicho Tratado.

## COMITE K.4

### 1. Origen

Hay que situarlo en las disposiciones del Tratado de la Unión Europea (TUE) y más concretamente en el Título VI "Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de Justicia y de los asuntos de Interior" que entró en vigor el 1.º de noviembre de 1993.

Es de significar que su nomenclatura dimana de ese título VI, ya que en su artículo K.4 se dispone la creación de un Comité de Coordinación que, además de su función coordinadora, tiene como cometidos los de formular dictámenes al Consejo Europeo, bien a petición de éste o por propia iniciativa, y contribuir a la preparación de los trabajos del Consejo en las materias a que se refiere el artículo K.1 del TUE.

### 2. Estructura

El TUE no se refiere a ella, ya que sólo habla de la existencia del Comité de Coordinación (K.4). La orgánica de este tercer pilar de TUE se estableció el 10 de enero de 1994, en la reunión de los Ministros de Justicia e Interior de los 12 países miembros, y posteriormente se modificó en la reunión de dichos Ministros del 7 de julio de 1994.

En la cúspide se halla el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de los Estados miembros de la Comunidad Europea.

De él dependen: El Comité de Representantes Permanentes (COREPER II), órgano integrado por altos funcionarios de los Estados miembros con los cometidos de seguir puntualmente el grado de aplicación de las decisiones del Consejo

de Ministros y apoyar a éste en cuantos asuntos le sean encomendados.

El Comité K.4, encargado de coordinar las tareas de los diversos Comités de trabajo, está integrado por altos funcionarios de los países miembros. Por parte de España forman parte de él funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores, y ello debido a las diferencias que, al respecto, mantuvieron los representantes policiales (Guardia Civil y Policía) acerca del Cuerpo policial que debía capitalizar la representación en el Comité.

El tercer pilar cuenta con un Grupo Horizontal Informático, al que, con el carácter de interdisciplinar, se le encomienda el tratamiento informático de datos. Depende directamente del Comité K.4.

También, con dependencia de este Comité, se hallan los Comités Directores, de los que al primero se le asigna la temática de Inmigración y Asilo, al segundo la cooperación en materia de policía y aduanas y al tercero la cooperación en asuntos de Justicia.

De los Comités Directores (en su primera estructura denominados Grupos Directivos) dependen los diversos Grupos de Trabajo y de éstos los Subgrupos, así:

Dependientes del Comité Director I hay los siguientes Grupos:

- Migraciones.
- Asilo, con los subgrupos CIREA (Centro de Información, Reflexión e Intercambio sobre el Asilo) y EURODAC (Comisión Europea de Asilo).
- Visados.
- Fronteras Exteriores con el subgrupo CIREFI (Centro de Información, Reflexión e Intercambio sobre Fronteras Exteriores e Inmigración).
- Falsificación de documentos.

Del Comité Director II, el estrictamente policial, se hallan los Grupos de:

- Terrorismo.
- Cooperación en materia policial, tanto operativa como técnica.
- Drogas y Criminalidad organizada.
- Cooperación aduanera.
- EUROPOL.

Del Comité Director III dependen los Grupos siguientes:

- Extradición.
- Criminalidad organizada internacional.
- Derecho penal - Derecho comunitario.

- Derecho familiar y sucesorio.
- Simplificación de los procedimientos de transmisión de actos entre Estados miembro.

### 3. Funciones

Vienen enunciadas en el artículo K.1 del TUE; de él se desprende que para la realización de los fines de la UE se le encomienda la coordinación de:

- La política de asilo.
- Las normas por las que se rige el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembro y la práctica de controles sobre esas personas.
- La política de inmigración relativa a nacionales de terceros Estados acerca de las condiciones de acceso y circulación de los mismos por el territorio de los Estados miembros, estancia, acceso al empleo y reagrupamiento familiar, así como la lucha contra la inmigración, estancia y trabajo irregulares de los mismos.
- La lucha contra la toxicomanía.
- La lucha contra las defraudaciones a escala internacional.
- La cooperación judicial en materias penal y civil.
- La cooperación aduanera.
- La cooperación policial para la prevención y lucha contra el terrorismo, tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional.

### 4. Europol

#### 4.1. Generalidades

Contrariamente a lo que pudiera pensarse, se trata de una Oficina Europea de Policía para el intercambio de informaciones de interés policial entre los Estados miembros, a la que le da carta de naturaleza el artículo K.1.9 del TUE.

En la actualidad, en la Oficina, que tiene su sede en La Haya, sólo se ha organizado la Unidad de Inteligencia, en la que España tiene destacados dos oficiales de enlace.

Son muchas las discrepancias que mantienen los Estados miembros sobre esta oficina, que está llamada a cumplir un papel esencial en la lucha contra la delincuencia internacional, de un modo conjunto y coordinado.

En la reunión de los Ministros de Interior y/o Justicia de 31 de noviembre de 1994 surgieron dificultades que, ineludiblemente, llevarán a

una demora en la puesta en marcha de EUROPOL ya que España, con el apoyo de Francia, exigió que se incluyese la lucha contra el terrorismo entre las competencias de dicha Oficina, a lo que se opuso el Reino Unido, argumentando que en su país es el Ejército el encargado de combatir esa criminalidad y no la Policía, con lo que cuanto se retirara a esa materia debe quedar fuera de los cometidos de la cooperación policial.

Por otro lado, hay también discrepancias entre Alemania y Francia en lo concerniente a la estructura y funciones de la Oficina, ya que este último Estado es partidario de limitar su funcionalidad a la existencia de un banco de datos en el que los oficiales de enlace destacados por cada Estado miembro tengan acceso, mientras que Alemania pretende dar más contenido a la misma, al objeto de que pueda convertirse en el embrión de un futuro Cuerpo Europeo de Policía.

#### 4.2. Génesis

Ante las perspectivas abiertas por el Acta Única Europea y sus exigencias de la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas, en el espacio común europeo, se puso de manifiesto la imperiosa necesidad de caminar hacia la institucionalización de unidades comunes de coordinación policial.

Esta necesidad fue planteada por los representantes gubernamentales de los diversos países, en los distintos foros europeos, si bien hay un punto de inflexión que puede considerarse clave en el devenir futuro de los órganos coordinadores en el ámbito comunitario y este punto viene dado por la reunión celebrada en Luxemburgo entre los Jefes de Gobierno de los países miembros, los días 28 y 29 de junio de 1991. En ella, el Canciller alemán KHOL lanzó la idea de la conveniencia de crear una Oficina Central Europea de Policía Criminal, la que, podría denominarse EUROPOL, y asumida tal proposición, se solicitó que los ministros competentes realizasen las pertinentes observaciones para llevarla a cabo.

En el Anexo I de las Actas, donde se reflejan los acuerdos tomados por aquel Consejo, en su apartado 1.38 referente a la lucha contra el tráfico internacional de drogas y la delincuencia organizada, se menciona la siguiente iniciativa:

"Compromiso, en el marco del Tratado, en favor de crear en su integridad una Oficina Central Europea de Policía Criminal («EUROPOL») competente en dicho ámbito,

a más tardar, el 31 de diciembre de 1993. Fijación por el Consejo, por unanimidad, de las pertinentes medidas a este respecto, para el desarrollo progresivo de las tareas de Europol: en primer lugar, creación de una estación de enlace para el intercambio de información y de experiencias (de aquí al 31 de diciembre de 1992); luego, en una segunda fase, atribución de competencias para actuar también en el seno de los Estados miembros. Derecho de presentar propuestas tanto por parte de la Comisión como de cada Estado miembro."

Siguiendo las directrices de los Ministros de Interior, encargados por el Consejo Europeo de perfilar el proyecto "Europol", se constituyó un Grupo de Trabajo específico "ad hoc" TREVI el cual redactó un documento que, en octubre de 1991, elevó a la Comisión de Altos Funcionarios y ésta, poco después, lo cursó a la correspondiente "Conferencia de Ministros" que la asumió y presentó en diciembre de ese mismo año en la cumbre de Maastricht.

Según este documento, como objetivo de EUROPOL se establecía el del intercambio y la coordinación de informaciones, así como la realización de la correspondiente interpretación de los datos ("inteligencia") en torno a la criminalidad más descollante (terrorismo, tráfico ilegal de estupefacientes, crimen organizado) tuviere o no su origen en Europa, pero, en todo caso, afectando a más de uno de los países miembros.

El desarrollo posterior de "Europol" debía ser objeto de examen, en su momento, por parte de los Estados miembros, sin descartar las posibilidades de actividades operativas conjuntas, en un próximo futuro, por parte de Brigadas policiales mixtas de carácter plurinacional.

#### 4.3. Europol desde la óptica del Grupo de Trabajo "ad hoc" Trevi

Este Grupo elaboró un documento en el que se definían la estructura, fases y calendario de actuaciones para poner en marcha el órgano coordinador denominado EUROPOL. De él se deduce que EUROPOL debía ser un organismo centralizado europeo, correspondiendo su control organizativo a los Ministros de Interior y de Justicia de los países miembros, su personal debería ser facilitado por los países miembros y en lo concerniente a su funcionalidad tendría que operar sobre las unidades o servicios nacionales de "inteligencia criminal", creados previamente en cada país.

Como primer hito para llevar a cabo las recomendaciones del Consejo Europeo, expuestas en Luxemburgo, se planteaba la creación de una "Unidad Policial Europea" sobre materia de estupefacientes, y dicha Unidad, denominada "Unidad Antidrogas Europol (EDU)", debía estar revestida de las mismas competencias que tenía la "European Drugs Intelligence Unit" (EDIU), proyecto que ya había sido puesto en marcha, en virtud de una decisión de los "Ministros-Trevi" adoptada en Dublín. Dicha Unidad no debía estar orientada a actuar como servicio operativo, sino como instrumento coordinador de informaciones e indicios concernientes al tráfico ilegal de drogas y a las organizaciones implicadas en actividades de blanqueo de capitales, y ello siempre que afectase a varios o más países europeos, de los que por lo menos dos fueren miembros de la Comunidad.

En este sentido, en el informe del Grupo de Trabajo "ad hoc" —Trevi— sobre el desarrollo de Europol, elevado a la "Comisión de Altos Funcionarios", se manifestaba que: "La experiencia obtenida de los trabajos de creación de la Unidad Europea de Inteligencia para los Asuntos («Affaires») de la droga debe iluminar el trabajo minucioso y necesario para el nacimiento de una organización como EUROPOL. Pero para ello será preciso determinar las necesidades de personal, los datos a incorporar y las disposiciones precisas para protegerlos, su emplazamiento, su financiación y la normativa para la gestión y el control de la organización, así como las responsabilidades de EUROPOL frente a los Estados miembros. Además, para la creación de EUROPOL ha de tenerse en cuenta la necesidad de mantener conexiones con otros organismos, sobre todo con INTERPOL, con la que EUROPOL deberá tener relaciones de trabajo muy estrechas para evitar repetición de esfuerzos, y con próximas organizaciones de la CEE, como el EIS o como el Observatorio".

Según este estudio, una vez puesta en marcha la Unidad EDU, ya en una segunda fase, EUROPOL debía extender su campo actuarial a otras parcelas seleccionadas previamente, y la experiencia acumulada podría ser aplicada a otros campos de criminalidad, acordados por los Estados miembros.

Con respecto a esta segunda etapa, el "Escrito de Acompañamiento" que remitieron los Altos Funcionarios al Consejo de Ministros de Justicia e Interior con el envío de los trabajos sobre Europol hacía especial hincapié en que: "La ampliación de Europol, desde la Unidad de Estupefacientes a otros campos de la criminalidad, exige que cada Estado miembro ins-

titucionalice, con antelación, una organización nacional adecuada y competente en los mismos espacios delictivos en los que ha de moverse la Europol desarrollada. Esta base y esta participación constante de cada Estado serán decisivas para el éxito de tal Institución".

En pro de lograr estos objetivos se estableció un apretado calendario, y así, en lo concerniente al año 1992, se debían:

- Fijar el programa de trabajo para la creación de la Unidad Europol de lucha contra la droga (EDU).
- Constituir un equipo de trabajo encargado de la creación de esa Unidad.
- Informar a los "Ministros de Trevi" sobre el estado de la preparación de la Unidad precedente y sobre los procedimientos relativos a los futuros trabajos en torno a Europol.
- Individualizar los criterios que permitieran fijar los tipos de crimen a perseguir por Europol.
- Crear de manera efectiva la Unidad de referencia (EDU).
- Intercambiar informaciones sobre la cobertura y los métodos de actuación de las unidades nacionales de Inteligencia criminal y acuerdo sobre la creación de tales unidades en todos los Estados miembros.
- Acordar el resto de espacios de criminalidad que debían ser cubiertos por Europol.
- Fijar los criterios que deberían informar la estructura y organización de Europol.

Para el año 1993:

- Crear las unidades nacionales de Inteligencia criminal en todos los Estados miembros.
- Llegar a un consenso sobre la base legal de la existencia y funcionamiento de Europol.

#### 4.4. *Europol en el Consejo Europeo de Maastricht*

Los Ministros de Interior de Trevi presentaron en el Consejo Europeo de Maastricht, en diciembre de 1991, los postulados fundamentales sobre Europol, recogidos en los documentos elaborados por los Grupos y Subgrupos "ad hoc" TREVI. Dichos postulados versaban, entre otras cuestiones, sobre los precedentes históricos más próximos en torno a Europol, el contexto sociopolítico y económico en que surgió el proyecto, y los objetivos, el desarrollo progresivo y actividades futuras de EUROPOL.

El Consejo de Ministros, en su mayor parte, asumió las tesis del estudio del Grupo específico y las incluyó en el Título VI del documento que recoge los acuerdos de dicha Cumbre, bajo el epígrafe "Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior", en uno de cuyos artículos, el K.1, se decía que: "A los efectos de la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común, entre otros ámbitos, los siguientes:

"La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluyéndose a escala de la Unión un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (EUROPOL)." (K.1.9) Incluso los doce Estados miembros, tras la Cumbre de referencia, realizaron la siguiente "Declaración" sobre Cooperación policial:

"Los Estados miembros reiteran su acuerdo sobre los objetivos en que se basan las propuestas formuladas por la Delegación alemana en la reunión del Consejo Europeo de Luxemburgo de los días 28 y 29 de junio de 1991, al programa de trabajo y a los plazos estipulados en el informe elaborado a petición del Consejo Europeo de Luxemburgo, y están dispuestos a considerar la adopción de medidas concretas en los ámbitos propuestos por dicha Delegación en lo relativo a las siguientes tareas de intercambio de información y de experiencias:

- Asistencia a las autoridades nacionales encargadas de la persecución penal y de la seguridad, en particular en materia de coordinación de las diligencias e investigaciones.
- Creación de bancos de datos.
- Evaluación y gestión centralizadas de la información con miras a establecer un balance de la situación y a determinar los diferentes planteamientos en materia de diligencias.
- Recopilación y gestión de datos relativos a los planteamientos nacionales en materia de prevención, a fin de transmitirlos a los Estados miembros y de perfilar estrategias preventivas a escala europea.
- Medidas relacionadas con la formación permanente, investigación, departamentos de registros criminales y cuestiones forenses.

- Los Estados miembros convienen en estudiar, a más tardar durante 1994 y basándose en un informe, la necesidad de ampliar el ámbito de dicha cooperación."

Puede decirse, en consecuencia, que en la Cumbre de Maastricht se aceptaron los principios básicos presentados sobre EUROPOL e, incluso, en algunos aspectos, sus previsiones fueron superadas, pero sin embargo estas buenas intenciones no se han visto respaldadas por la realidad, con demoras, a veces injustificadas, y con un caminar lento y plagado de obstáculos.

#### 4.5. *Conclusión*

La puesta en marcha de EUROPOL se considera totalmente necesaria, a la vista de las situaciones generadas con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, ya que muchos van a ser los aspectos que requerirán respuestas comunes o medidas cortadas con el mismo patrón y, entre otras, se traen a colación las concernientes a inmigración, cruces de fronteras exteriores de los Estados miembros y asilo.

En esta tesitura es de aplaudir la voluntad de los Estados que integran la Comunidad Europea de crear mecanismos permanentes que posibiliten la adecuada cooperación policial en un plano comunitario, basados inicialmente en el intercambio de informaciones elaboradas, interpretadas, valoradas y difundidas colectivamente y, con el propósito de ampliar esa cooperación en un futuro próximo, actividades policiales conjuntas para hacer frente a la criminalidad organizada que incida, al menos, en dos o más países comunitarios.

La bondad de esta iniciativa aún es mayor al no cortapisar la hipotética pertenencia a otros organismos supranacionales del acervo policial y sin obstaculizar la posibilidad de suscribir pactos bilaterales o multilaterales con otros países sobre temas policiales de interés común.

Sin embargo, muchos son los escollos que irán surgiendo y algunas deficiencias ya se dejan notar; ello va a precisar la adopción de medidas correctoras si no se quiere empañar el éxito final del intento, y, en este sentido, no deben olvidarse los excesivos recelos por parte de algunos países a la hora de recortar, en pro del bien común comunitario, algunos espacios de su soberanía nacional.

Una de las críticas constructivas que puede hacerse es la de las escasas referencias que se hacen en el Tratado a la interrelación entre el poder judicial y las Instituciones policiales, lo que se considera de todo punto esencial para

el logro de una adecuada eficacia en la lucha contra la criminalidad.

Junto a ello se precisa también, como dice Bueno Arús, una armonización de legislaciones penales, tipificando de forma semejante los hechos más comúnmente cometidos por las bandas o grupos de delincuentes, así como los que sirven para facilitar o encubrir a este tipo de autores, tales como el blanqueo de dinero sucio, su posesión y utilización.

Por último, hay un aspecto, en parte preocu-

pante, y es el de la equiparación de las funciones aduaneras a las policiales, con las lecturas que de ello puedan derivarse desde los puntos de vista funcional y orgánico; la razón de ello está en que al Comité Director II, bajo la vitola de ser el encargado de coordinar los Grupos de Trabajo encargados de materias estrictamente policiales, se le ha encomendado también la cooperación en los asuntos de aduanas que, en mi opinión, debieran ser diferenciadas y objeto de tratamiento por otro Comité Director.

### CEE

Fecha	Acción	Países
18 abril 1951 (Paris)	Creación de la CECA.	Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.
Junio 1955	Acuerdo de creación de un Mercado Común Económico.	Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.
25 marzo 1957 (Roma)	Creación de la CEE y CEEA (Euratom).	Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.
1973	Anexión.	Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.
1981	Anexión.	Grecia.
26 junio 1984 (Fontainebleau)	Deseo de dotar a la CEE de una nueva dimensión más próxima al ciudadano.	
1985	Se aprueba el Acta Unica Europea, que se firma al año siguiente.	Los diez anteriores.
1986	Anexión.	España y Portugal.
1989 (Palma de Mallorca)	Se crea el Grupo de Coordinadores.	
1992 (Maastricht)	Se firma el Tratado de la Unión Europea (TUE).	Los doce.
1995	Anexión.	Austria, Suecia y Finlandia.

### EUROPOL

## TRATADO DE LA UNION EUROPEA

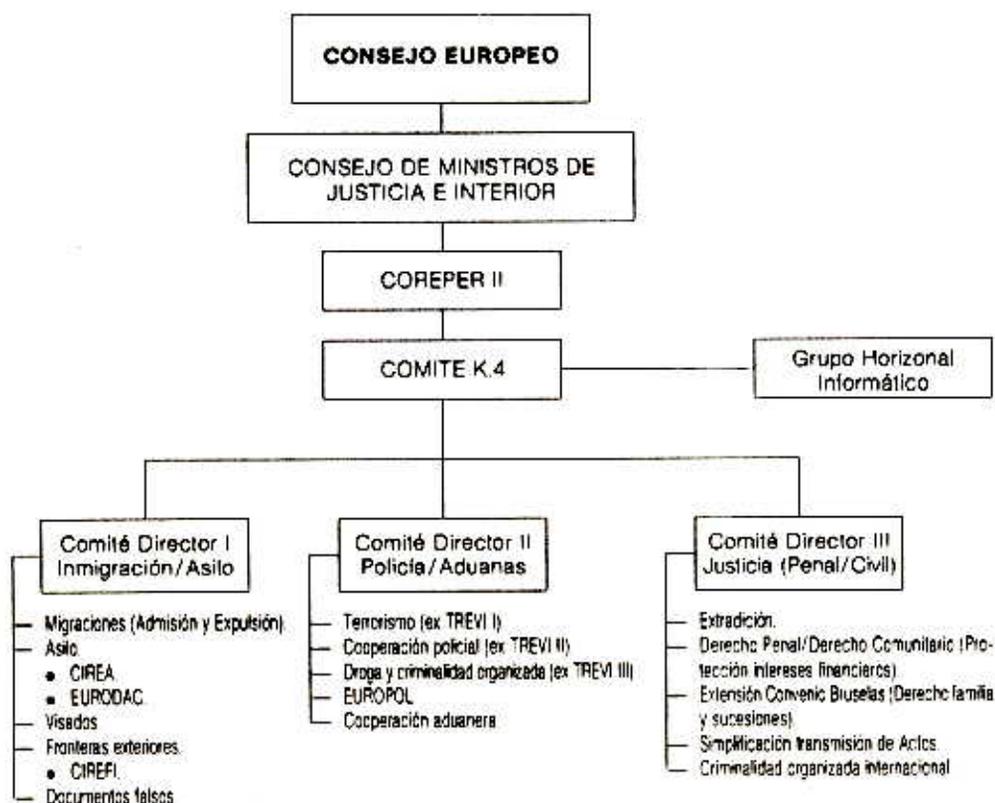
### (T. de Maastricht)

Título	Denominación	Artículos	Contenido
I	Disposiciones comunes.	A-F	Constitución UE —Objetivos—. Elementos constitutivos.
II	Primer pilar (Comunitario clásico).	G	Modifica el Tratado de Roma y el Acta Unica e incorpora las nuevas políticas y la Unión Económica y Monetaria.
III	—	H	Modificaciones al Tratado de la CECA.
IV	—	I	Modificaciones al Tratado de la CEEA-EURATOM.
V	Segundo pilar.	J	Regula las cuestiones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común.
VI	Tercer pilar.	K	Cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior.
VII	Disposiciones finales.	L-S	Regula el procedimiento de revisión (único), nuevas adhesiones, derogaciones, entrada en vigor.

TERCER PILAR DE LA UNION EUROPEA

10 de enero de 1994  
(revisado 7-7-94)

TRATADO DE MAASTRICHT (en vigor desde 1-11-93)



## SCHENGEN

Fecha	Acción	Países
1960	Supresión de fronteras comunes entre países del Benelux.	Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.
Julio 1984 (Sarrebrück)	Supresión de controles fronterizos.	Alemania y Francia
14 junio 1985 (Schengen)	Acuerdo Schengen de supresión de controles en fronteras comunes.	Los cinco anteriores.
19 junio 1990	Firma Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.	Los cinco anteriores.
27 noviembre 1990	Anexión.	Italia.
25 junio 1991	Anexión.	España y Portugal.
6 noviembre 1992	Anexión.	Grecia.
27 junio 1994	Adquisición status de observador.	Austria.

## BIBLIOGRAFIA

HERRERO HERRERO, César. "Relaciones policiales europeas: LA EUROPOL". Conferencia impartida en AEGG, Madrid, 1992.

LUENGO, Luis. Conferencia "La colaboración policial en el marco del Acuerdo de Schengen". Jornadas sobre la Unión Europea; Madrid, noviembre, 1994.

MONJE PRADO, José Bernardo. "El Tratado de Maastricht". Revista "Policía Española", 1993.

## NORMATIVA COMUNITARIA:

- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 25 de marzo de 1957.
- Tratado y Acta de Adhesión de España a la CEE de 12 de junio de 1985.

- Acta Única Europea de 28 de febrero de 1986.
- Actas del Consejo Europeo de Rodas, diciembre, 1988.
- Documento de Palma de Mallorca, noviembre, 1989.
- Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992.
- Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.

EL PAIS. Diarios de 11 de junio, 22 de noviembre y 1 de diciembre de 1994.

PROYECTO SCHENGEN-ESPAÑA de 18 de octubre de 1991.

SAN AGAPITO RAMOS, Florencio. "El proyecto Schengen". Informe de 30 de mayo de 1994.

SOLANS, Miguel. "EUROPOL contra el mercado único de la delincuencia". Diario "El País" de 17 de octubre de 1991.

VILLEGAS MARTINEZ, Josefa. "El Acuerdo de Schengen y la libre circulación de personas en la CEE". Boletín de Documentación del Ministerio del Interior, 1993.